COMISIÓN DE DEFENSA NACIONAL

(Sesión celebrada el día 17 de junio de 2019).

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Son las 14:03).

–La Comisión de Defensa Nacional tiene el gusto de recibir a la delegación de la Confederación Nacional de Retirados y Pensionistas del Personal Subalterno de las Fuerzas Armadas, representada por su presidente, Eloy Olivera, y por su secretario general, Luis Bobabilla, para plantear su posición respecto al tema de la revista de existencia.

SEÑOR OLIVERA.- Me voy a referir al artículo 610 de la Ley n.º 14106. Como es de conocimiento de la comisión hay un problema muy grave, no para el personal de la capital ni de los centros poblados donde hay una base militar o un cuartel, sino para quienes viven en el interior, más precisamente en el interior profundo. Tengo acá la respuesta de los centros afiliados, como el de Pan de Azúcar, que dista 20 kilómetros de una unidad militar, sobre el decreto del Ministerio del Interior que nos puso una barrera que hace imposible que la gente del interior profundo o que está enferma pueda justificar su existencia.

No podría decir si está bien lo que dice el decreto del Ministerio del Interior –porque no soy quién para juzgarlo–, pero está claro que esta es la única caja de jubilados y pensionistas que debe hacer una revista de existencia dos veces años.

Es por eso que nosotros estamos aquí. Ni siquiera nos imaginamos cuál puede ser la razón de este decreto de fines de 2018, que impide que las seccionales policiales puedan hacer la revista de existencia a nuestra gente.

Aquí tengo una lista de centros y asociaciones afiliadas –con sus direcciones, sus presidentes, sus secretarios, sus números de teléfonos– por si algún integrante de la comisión quiere contactarse, aunque este tema es archiconocido en el país.

SEÑOR BOBADILLA.- Esa gente del interior profundo tiene que trasladarse varios kilómetros hasta donde está la unidad militar. A su vez, si no llega a tiempo para que el jefe le pueda firmar la documentación, tiene que quedarse y allí empieza a tallar el tema monetario, porque es gente de muy bajas remuneraciones. A veces, aunque sea una distancia de pocos kilómetros, la frecuencia de los ómnibus es muy baja: un ómnibus que va y que viene. No todos tienen un familiar en donde poder quedarse.

SEÑOR OLIVERA.- Tenemos conocimiento de que el director general de los servicios, el general Fernández, envió una nota al señor ministro de Defensa Nacional en la que explica la dificultad que tiene mucha gente que vive en el interior profundo y en lugares donde no hay una unidad militar a la que concurrir.

No tenemos mucho más para agregar; es un asunto muy sencillo. Como integrantes de la Confederación Nacional de Retirados, en nombre de las 33 instituciones afiliadas, queremos agradecerles la buena voluntad que ha tenido la Comisión de Defensa Nacional del Senado de la república.

Estamos cumpliendo con nuestro cometido de presentarnos ante ustedes para plantearles nuestra problemática. En realidad, no es la de nosotros dos, pero sí la de mucha gente, fundamentalmente de avanzada edad y del interior profundo. Son personas que incluso trabajan en las arroceras y en tareas rurales en lugares muy distantes, y no pueden revistar. Y si no lo pueden hacer –

a pesar de que la dirección general de los servicios ha tenido la amabilidad de esperar unos meses para trancar, valga la expresión, el sueldo– para nosotros es una problemática muy grave.

SEÑOR PRESIDENTE.- ¿Por casualidad tiene la resolución del Ministerio del Interior?

SEÑOR OLIVERA.- No, porque pensábamos que era mucho meternos en un ministerio del que ni siquiera sabemos su forma de actuar.

Lo que pretendíamos era informar a los señores senadores para que supieran cómo son las cosas.

SEÑOR PRESIDENTE.- Como sabrán, la semana pasada resolvimos enviar una nota al Ministerio del Interior para que se diera cumplimiento a la ley del año 1973, a la que nuestro invitado hacía referencia. Es así que quisiera saber cómo tomaron conocimiento de que las seccionales no liberan más la revista de existencia.

SEÑOR OLIVERA.- Un centro de retirados de Fray Bentos nos comunicó que en una comisaría les dijeron que a partir de determinada fecha no podían revistar más. Luego de eso esperamos a que se nos enviara una comunicación oficial, pero no fue así, y luego nos llegó el comunicado del Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas que expresaba que no se revistaban más las unidades policiales.

SEÑOR BOBADILLA.- Yo tengo la fotocopia –se la podemos hacer llegar–, pero no la traje porque pensé que los señores senadores ya tenían conocimiento de esto.

SEÑOR PRESIDENTE.- La semana pasada hablé con el señor ministro –que casualmente en diez minutos va a comparecer a la comisión– y me dijo que ya estaba enterado y que venía trabajando en el tema.

Lo que es claro es que cualquier resolución que se tome es ilegal porque lo único que puede modificar la ley de 1973 es otra ley. No hay resolución ni decreto alguno que pueda modificar eso. Por eso esta comisión ha solicitado que se cumpla la ley. Estará bien o mal –yo creo que está bien–, pero me parece anacrónico que en el siglo XXI haya que presentarse en una comisaría para avisar que uno sigue vivo. Con todos los métodos tecnológicos que tenemos no habría ni que moverse de la casa ni ir a una comisaría ni a una unidad militar.

Reitero que sería bueno que nos haya llegar la resolución, pero ya adelanto que el Ministerio del Interior va a tener que dejar sin efecto esto de manera inmediata.

SEÑOR OLIVERA.- Como el señor presidente comprobará en el documento que hemos entregado, tenemos treinta y tres instituciones afiliadas que están amparadas en la ley; todas tienen su personería jurídica y están dispuestas a hacer la revista de existencia. Los centros y asociaciones de retirados no tienen ningún inconveniente en hacer la revista de existencia cada seis meses. Para ello están enmarcados dentro de la ley, por lo que no veo cuál es el problema. Si la Policía no lo quiere hacer, que autorice a los centros y asociaciones de retirados –que están amparados por la ley– a expedir cada seis meses el documento.

SEÑOR BOBADILLA.- Como todos los meses hacen el listado de las pensiones y las jubilaciones de los retirados, para ellos sería muy sencillo.

SEÑOR PRESIDENTE.- Es mucho más sencillo ya que una vez que existe una partida de defunción o se comunica un fallecimiento, el servicio de tutela comunica al servicio de retiro que no se paga más esa pasividad y no requiere participación de ninguna persona.

Queda planteado el tema, ya fue comunicado y vamos a estar muy atentos puesto que hay que corregirlo porque se está haciendo en forma ilegal.

SEÑOR OLIVERA.- Muchas gracias a todos. Tienen en vuestro poder nuestras direcciones y teléfonos y todo lo que puedan hacer los senadores será bienvenido. Si pueden lograr que se revierta esta situación, bárbaro.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a lograr porque es ilegal; no hay arreglo.

(Se retiran de sala los representantes de los Retirados y Pensionistas del Personal Subalterno de las Fuerzas Armadas)

(Ingresan a sala los representantes del Ministerio de Defensa Nacional)

–La Comisión de Defensa Nacional tiene el agrado de recibir al señor ministro de Defensa Nacional, doctor José Bayardi, al señor subsecretario, ingeniero Andrés Berterreche, al coronel Luis Suarez y al director general de secretaría Hernán Planchón, con el fin de informar sobre el proyecto de Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas.

SEÑOR MINISTRO.- Desconozco con qué tiempo contamos en la tarde de hoy, pero tratándose de un proyecto de ley relativamente extenso, voy a hacer un informe descriptivo más allá de que se analicen las preocupaciones que puedan existir sobre cada uno de los artículos.

Recientemente, la comisión recibió a una delegación que planteó una preocupación legítima acerca del certificado de existencia. Nosotros ya recibimos esta temática como un problema, por lo tanto, el Ministerio de Defensa Nacional está en contacto con el Ministerio del Interior para que esta suspensión –o el no ejercicio de extender la constancia del certificado– se pueda revertir. El profesor Planchón está en comunicación con el Ministerio del Interior para encontrarle una solución a este tema, porque por el momento no queremos derogar la exigencia del certificado de existencia.

En realidad, tanto el Banco de Previsión Social como el servicio de retiros y pensiones están muy automatizados en cuanto a recibir inmediatamente la información cuando ocurre un deceso. Por este motivo, el problema no es tal cuando existe un deceso, sino que la dificultad la encontramos para obtener el registro de dónde está residiendo cada uno de los beneficiarios del servicio de retiros y pensiones. Cuando alguien está en actividad tiene la obligación de dejar en claro el lugar de residencia, pero cuando pasa a retiro puede mudarse; entonces, en la medida en que hemos sido muy demandados a los efectos de ubicar las localizaciones ante causas judiciales penales, no deberíamos derogar por el momento la necesidad del certificado de existencia para informar, cuando se le reclama, la residencia de cualquier beneficiario del servicio de retiros y pensiones.

Como decía, estamos en coordinación con el Ministerio del Interior para evitarle a los retirados la dificultad de trasladarse más allá de sus localidades cuando tienen que hacer este trámite porque el certificado se puede expedir en las comisarías o en las unidades militares, pero estas últimas no están tan próximas como las policiales.

SEÑOR PRESIDENTE.- Considero que en este aspecto el Ministerio del Interior no puede dejar de cumplir la ley. Se debe seguir expidiendo, como lo dice la ley, sin dejar de buscar otros mecanismos que en el siglo XXI me imagino deben existir para que no haya tanta burocracia. En este caso, pido que el ministerio no deje de cumplir algo que la ley manda.

SEÑOR MINISTRO.- Nosotros estamos trabajando en eso y esperamos que se solucione.

Respecto al proyecto de Ley Orgánica Militar, traigo un informe detallado y sistematizado, de acuerdo a los capítulos que tiene la propia iniciativa que está a consideración de esta comisión.

El proyecto de ley, tal como fue relatado en la exposición de motivos –todos los señores senadores lo tienen–, se inscribe en el proceso de reformulación normativa que se ha llevado adelante por el Estado en torno a la defensa nacional, del que constituye uno de sus elementos de su piedra angular, la Ley n.º 18.650 –ley marco de defensa nacional del 19 de febrero de 2010–, que surgió de un amplio consenso político del que precedió un gran debate nacional con significativa participación de la ciudadanía. Estoy hablando del proceso de 2006, que se extendió hasta el 2010. En febrero de 2010

–como saben los que han seguido el proyecto– se terminó levantando un veto que había sido interpuesto al artículo 16 del proyecto de la Ley n.º 18650.

La norma proyectada en esta oportunidad resulta coherente con la referida Ley Marco de Defensa Nacional y constituye una continuidad del proceso iniciado por ella. Se han tratado de desarrollar los conceptos y los lineamientos básicos, adoptando las definiciones programáticas en cuanto al componente militar y a las Fuerzas Armadas.

Este proceso de reformulación necesariamente deberá proseguir con el dictado de otras leyes: de diversas leyes orgánicas –una para cada una de las fuerzas y una específica para la propia secretaría de Estado, para el propio Ministerio de Defensa Nacional– y de una nueva ley que refiera al tema de la reserva militar y al tema de la movilización. En este orden, el proyecto marca el camino a seguir y establece mandatoriamente plazos específicos, a futuro, para que se consagre cada una de esas adecuaciones del orden jurídico en materia de defensa.

Los lineamientos de política de defensa nacional también están contenidos en el Decreto n.º 105/014 y los de política militar de defensa en el Decreto n.º 129/016. La iniciativa que se presenta, además de tomar como fuente la Ley n.º 18650, se ha nutrido de estos elementos, que están definidos como lineamientos de política de defensa y de política militar.

Las soluciones que se incluyen en esta iniciativa que se presenta son, en muchos casos, reflejo de los grandes y profundos criterios políticos y doctrinarios que están expresados en la normativa reglamentaria a la que he hecho alusión: la Ley Marco de Defensa Nacional y los decretos de política de defensa nacional y de política militar de defensa.

Con esta norma se busca establecer nuevos aspectos orgánicos y de regulación de los recursos humanos generales para las Fuerzas Armadas propios de este tiempo y con una neta mirada de futuro, tratando de superar aspectos de la vigente normativa

–que data de más de cuarenta y cinco años–, muy especialmente aquellos elementos conceptuales o ideas que la inspiraron.

En este orden, corresponde destacar que este proyecto ha pretendido, en forma clara, desterrar el concepto de la llamada doctrina de seguridad nacional, pilar sobre el que tristemente estaba sustentada la ley orgánica aún vigente. Esa idea de renovación doctrinal tiene múltiples manifestaciones a lo largo del articulado. Entre ellas –tal como oportunamente expresa el propio mensaje del Poder Ejecutivo–, merece destacarse la clara definición que constituye la misión fundamental de las Fuerzas Armadas, en la que expresamente se incluye, en su carácter de sujeto colectivo, exclusivo, como destinatario final de la defensa nacional al pueblo uruguayo, el que nunca más deberá ser considerado en sí mismo como una amenaza a la seguridad del Estado. Por el contrario, su integridad debe ser siempre el fin supremo de todas las acciones que se emprendan en el marco de esta política pública esencial e indelegable.

Un aspecto central –que se ha pretendido establecer con claridad– es lo relativo al control democrático de las Fuerzas Armadas. El proyecto, siguiendo aquellas líneas directrices, propone también profundizar la consolidación de los principios de conducción, gobernabilidad, liderazgo civil y control democrático de las Fuerzas Armadas, generando un sistema institucional con jerarquías de decisión política y acción operativa, que tienda a la acción conjunta de los componentes y apunte a la excelencia, profesionalización y eficiencia de los recursos, tanto humanos como materiales.

Me referiré ahora al objeto específico del proyecto. Además de los objetivos generales –a los he hecho mención–, la norma busca alcanzar otros fines, entre ellos, un nuevo marco regulatorio general de la orgánica militar. Es evidente que la normativa busca regular una nueva estructura orgánica general de las fuerzas, sin perjuicio de que después, cada una de ellas –a través de sus propias leyes orgánicas, que deben dictarse– adecúe la estructura a su situación específica. La norma, asimismo, busca constituir reglas generales, dejando espacio a la futura regulación específica de cada una de las fuerzas a través del dictado de sus leyes orgánicas particulares, y establecer la composición, organización y jurisdicción de cada una de las Fuerzas Armadas.

En cuanto a la composición del personal superior de las Fuerzas Armadas, la norma proyecta establecer un número máximo de integrantes en los grados más altos de la escala jerárquica, sin

perjuicio de fijar las reglas para la necesaria y futura reconstitución de la organización del cuerpo de oficiales, que deberá ostentar un carácter piramidal.

La propuesta de adecuación de la composición del personal de las Fuerzas Armadas –aún con las modificaciones introducidas en la Cámara de Representantes– avanza sobre un proceso de razonable reducción de sus integrantes, que ha sido cuidadosamente analizado por parte del Poder Ejecutivo considerando primordialmente el cabal cumplimiento de las misiones asignadas y evitando que se produzca un indeseable impacto negativo en la eficiencia de la realización de tales misiones.

Otro de los objetivos es asignar las misiones, tareas fundamentales y accesorias de las Fuerzas Armadas. Sobre este punto la norma establece expresamente, tal como corresponde en el ámbito del derecho público, los cometidos asignados a las Fuerzas Armadas, organizando tales competencias según sean de carácter obligatorio o deberes fundamentales propios de la defensa nacional –misión fundamental–, o sean de carácter facultativo.

Corresponde destacar muy positivamente el aporte legislativo realizado por la Cámara de Representantes que, sin duda, ayudó a mejorar y clarificar el proyecto, en especial en lo que refiere a la correcta articulación entre órganos en cuyos ámbitos las competencias asignadas pueden ser de naturaleza concurrente con la de otras instituciones públicas.

Otro objetivo es regular en todo su alcance y con carácter sistemático el estatuto del personal militar. Este es un aspecto central del proyecto de ley en la medida en que se establece un compendio de normas con todos los aspectos jurídicos propios del personal militar desde su ingreso, plan de carreras y ascenso hasta su egreso o baja, fijando con mayor claridad sus derechos y obligaciones específicas.

De entrada queremos plantear algunos aspectos que no han sido considerados en el proyecto. Entre ellos se encuentran la regulación orgánica del Ministerio de Defensa Nacional –o sea, de la secretaría de Estado–y la ley de movilización y reserva, que pensamos deben ser presentadas como objeto de leyes especiales. También nos referimos a aspectos relativos a la seguridad social y retiros militares que fueron regulados por una norma legal autónoma.

Sin perjuicio de ello, corresponde destacar que en el proceso de elaboración del presente proyecto de ley se tuvieron presentes las soluciones y los criterios adoptados en la referida normativa especial de la seguridad social militar. Además, esta es mi opinión personal sobre cómo encontré el ministerio con respecto a lo legislativo: la ley orgánica militar debería haber precedido a la ley de retiros. Ya he dicho esto, pero encontré el ministerio de esta manera. La presentación lógica hubiera sido: ley marco de defensa, ley orgánica y ley de retiros, pero tratamos de adaptar en esta parte los aspectos relativos a la seguridad social que estaban contenidos en la ley de retiros.

Se han hecho públicos algunos cuestionamientos y quiero aclarar que en el proceso de elaboración de la norma hubo una metodología de trabajo con la participación activa de las Fuerzas Armadas.

Particularmente debe destacarse que el proyecto de ley ha sido fruto de un intenso trabajo integral a través de permanentes consultas y la participación de todos los estamentos estratégicos del Ministerio de Defensa Nacional, con el fin de actualizar la normativa que rige las Fuerzas Armadas desde hace casi medio siglo. Habida cuenta de la amplitud y la complejidad que la modificación legislativa propuesta implicó, inicialmente se encomendó la elaboración de un anteproyecto al Estado Mayor de la Defensa. Este proceso luego continuó en el Ministerio de Defensa Nacional, en cuyo ámbito se mantuvieron y se siguen manteniendo consultas permanentes con el Comando General del Ejército, con el de la Armada Nacional, con el de la Fuerza Aérea y con el Estado Mayor de la Defensa.

Es importante resaltar la participación de las Fuerzas Armadas en el largo proceso de elaboración del proyecto de ley, para aventar la idea de que este ha sido confeccionado de manera inconsulta con el ámbito castrense. Muy por el contrario, el Ministerio de Defensa Nacional encomendó a su órgano natural asesor, el Estado Mayor de la Defensa –Esmade–, la preparación de un proyecto. En ese ámbito se integraron tanto las Fuerzas Armadas como los representantes de la secretaría de Estado, y en el ámbito del Ministerio de Defensa Nacional se estableció un grupo de trabajo para proseguir con la tarea ya emprendida. Dicho grupo de trabajo innumerables veces convocó a los comandos generales de cada fuerza y también al Esmade para trabajar en procura de soluciones

jurídicas que estuvieran en consonancia con los principios y las directivas emanados del mando superior.

Obviamente, no todos los aspectos recogidos en el proyecto tuvieron el consenso unánime de quienes trabajaron en su formulación, salvo en casos excepcionales. Esto no impide sostener que durante este largo proceso de trabajo conjunto se mantuvo –como debía ser, por razones técnicas y aun profesionales– la activa y permanente participación de representantes militares de las Fuerzas Armadas, quienes transmitieron su visión. No obstante, cabe aclarar que la presentación del proyecto al Poder Legislativo es responsabilidad única y exclusiva del Poder Ejecutivo; por lo tanto, algunos aspectos que surjan o se puedan marcar en la descripción, van a ser planteados como las diferencias que sabemos que existieron. Hasta aquí la introducción general. Seguidamente, entraré en la descripción analítica de cada uno de los capítulos.

El proyecto de ley contiene disposiciones generales, la composición y jurisdicción y organización de las fuerzas, la misión de las fuerzas, los recursos humanos, los tribunales de ética y conducta, la logística y las disposiciones finales.

En las disposiciones generales, que van del artículo 1.º al 6.º, se establece la definición del mando superior de las Fuerzas Armadas, las atribuciones y competencias del Ministerio de Defensa Nacional y dentro de este, en su carácter de órgano de asesoramiento ministerial, el rol del Estado Mayor de la Defensa respecto del cual además de las competencias derivadas de la Ley n.º 18650, en este proyecto de ley se le asignan nuevas.

Es importante destacar que estas iniciales disposiciones del proyecto de ley –tal como se expresa en el texto de la norma de referencia– siguen los lineamientos derivados de la Ley Marco de Defensa Nacional y, en algunos casos, tal como lo refiere a la competencia del Esmade, se agregan nuevas competencias, sin perjuicio de las que por aquella norma, la Ley n.º 18650, habían sido atribuidas, sin desnaturalizar su rol institucional que quedó claramente fijado con la Ley n.º 18650. Así, se pretende que el Esmade tenga como nueva y trascendente misión planificar y coordinar con los comandos generales de las Fuerzas Armadas la aplicación de la estrategia de defensa militar basándose en la política militar de defensa y en las directivas del Ministerio de Defensa Nacional, asegurando la articulación entre los niveles político- estratégico y estratégico- operacional conjunto. Asimismo, asesorar en materia de planificación del diseño de las fuerzas y asesorar a requerimiento del Ministro de Defensa Nacional sobre la formación conjunta del personal militar de las escuelas de formación de oficiales. Desarrollar la formación y demás áreas requeridas por el ministro de Defensa Nacional en materia de inteligencia estratégica, preservación y gestión del medio ambiente, derechos humanos, y derecho internacional humanitario, entre otros. Recibir, analizar y elevar los informes de los agregados de defensa de la república, acreditados ante gobiernos extranjeros.

Pasamos a la descripción de la composición y jurisdicción de las Fuerzas Armadas, contenida en los artículos 7 a 13. En relación con la composición, jurisdicción y organización de la fuerza la presente iniciativa sistematiza los lineamientos de dichos aspectos. Así se establece con alcance general el ámbito espacial –jurisdicción– en que las Fuerzas Armadas en su carácter de instrumento militar de la defensa llevarán a cabo su misión fundamental y demás tareas que jurídicamente se le atribuyen –competencia–, incluyendo además de la dimensión espacial tradicional de tierra, mar y aire, al ciberespacio y al espectro electromagnético, ambos como responsabilidad conjunta de las Fuerzas Armadas sin desmedro de las competencias concurrentes con otros organismos del Estado. Se desarrolla luego la definición específica de la jurisdicción de cada una de las fuerzas. Corresponde destacar la cuidadosa sistematización de la jurisdicción de la Armada Nacional en tanto ha merecido el dictado de diversas normas y ha sido objeto de permanente revisión legislativa, tanto por las definiciones derivadas del reconocimiento internacional respecto a la soberanía de nuestro país en materia de plataforma continental, así como por la casuística necesaria para la correcta delimitación espacial de la actuación de la policía marítima confiada al Comando General de la Armada.

En cuanto a la zona militar, zona de seguridad y de frontera, la norma proyectada adopta los lineamientos derivados de la actual ley n.º 19.677, en materia de vigilancia y de apoyo en zonas fronterizas, que se les comete a las fuerzas armadas. A) Se delimita una zona militar que son espacios ocupados por las unidades, bases, establecimientos e instalaciones de la fuerza y aquellos que así queden determinados por el Poder Ejecutivo. B) La zona de seguridad, los ámbitos espaciales que se han establecido por el Poder Ejecutivo para el cumplimiento de aquellas misiones que se encomienden en forma permanente o temporaria. Se determina cuál es el orden jurídico aplicable en dicho ámbito espacial. C) La zona de frontera. De acuerdo a lo establecido en la citada ley especial n.º 19677, se mantendrá jurídicamente inalterada, aunque se apruebe el presente proyecto de ley.

Entre los capítulos XIV a XVII se habla de la organización de las fuerzas armadas. El principio general que se establece es que la organización, funcionamiento y despliegue de la fuerza debe posibilitar el eficaz cumplimiento de las misiones que por ley se le atribuyen, así como otras que le encomiende el Poder Ejecutivo en el marco de la constitución y las leyes. Se expresa el moderno concepto relativo a que el despliegue de las fuerzas debe ser esencialmente objeto de una planificación y revisión permanente, que se adapte con la mayor perfección a las necesidades del país, razón por la cual no puede quedar constreñido a fórmulas, definiciones o normativas estrictas que rígidamente impidan tal dinamismo en su análisis. En cuanto a la estructura se dictan algunos principios básicos de carácter general, de manera muy amplia y flexible, que permitirán luego de que cada una de las leyes orgánicas de las fuerzas adopte la organización de la forma que más se ajuste a los propios requerimientos de las fuerzas. De ahí surgen la flexibilidad y la amplitud con la que se han movido algunas definiciones. En este sentido se prevén estructuras básicas; dentro de ellas una orgánica, es decir, la estructura para preparar a las fuerzas, y otra operativa, para el empleo en las misiones que se les asignen. En el marco de la estructura orgánica cada fuerza tiene un comando general dirigido por un comandante en jefe y asistido por un Estado mayor. La estructura operativa se organiza con arreglo a los principios de unidad de mando, eficiencia conjunta, despliegue dinámico y flexible, criterios necesarios para la consecución de los fines operativos. Las leyes orgánicas de cada fuerza establecerán lo relativo a la organización de las estructuras orgánicas y operativas referidas en los artículos precedentes. Sin perjuicio del principio aludido, el proyecto de ley también avanza en la proclamación del principio de complementariedad entre las fuerzas. Incluso, se establece que para su concreción práctica un componente de una de las fuerzas podrá estar al mando de otra de manera ocasional, temporal y determinada exclusivamente por la misión, sin desmedro de las competencias que en materia de operaciones conjuntas o combinadas le cabe al Estado mayor de la defensa. A su vez, se regula la utilización coordinada de los medios específicos de las fuerzas para alcanzar el objetivo consignado por la conducción política nacional como otra expresión de la idea de conjuntez o de integralidad en el manejo de los medios, intentando desterrar el carácter autónomo e independiente que tradicionalmente se ha tenido en la gestión de cada una de las fuerzas, sin que ello implique desconocer las particularidades de cada una de ellas. Por un lado, se ha tratado de reconocer la particularidad, pero, por otro, la conjuntez implica la integralidad en el manejo de medios, cosa que todavía no hemos logrado concretar.

Las misiones de las fuerzas armadas van a estar contenidas en los artículos 19 a 26. En lo que hace a la misión fundamental de las Fuerzas Armadas se ratifican los aspectos conceptuales recogidos en las normas constitucionales y legales ya referidas con anterioridad, por lo que se establece que la misma está constituida por la planificación, ejecución de los actos militares necesarios para la defensa de la nación, la población, la soberanía, la independencia e integridad territorial, la salvaguarda, los recursos estratégicos del país que determinen las leyes o el mando superior, así como contribuir a preservar la paz de la república en el marco de la Constitución y las leyes. Ya se hizo referencia a la delibrada inclusión de la población como beneficiaria de la protección, desterrando la idea de que esta pueda colectivamente llegar a constituir una amenaza a la defensa nacional.

Por otra parte, luego de establecer la misión fundamental, el proyecto establece otras muy importantes misiones, también de carácter obligatorio, que deberán preceptivamente desarrollarse por las fuerzas, tales como ejercer la función de policía marítima y aérea en sus respectivas jurisdicciones, vigilar y apoyar a otros organismos del Estado en zonas de frontera, de acuerdo a la normativa. Aclaro que no es vigilar, sino que es vigilancia y apoyo; no es que estemos vigilando a los otros organismos, sino que es en complementariedad con los otros organismos. Regular, supervisar y controlar la fabricación, importación, exportación, almacenamiento, tránsito, inspección, comercio de armas y sus sistemas vectores, partes, accesorios, municiones, explosivos, artificios pirotécnicos y sustancias precursoras de explosivos, conforme a lo establecido en la normativa vigente. Participar en el desarrollo de la inteligencia y estrategia del Estado en coordinación con los demás organismos del sistema nacional de inteligencia de Estado, de acuerdo a la normativa especial vigente, y realizar la instrucción militar autorizada por las normas vigentes.

Asimismo, se dictan normas que regulan otras tareas en carácter de misiones secundarias o subsidiarias, que en algunos casos no son de corte preceptivo sino eventuales y que en general refieren a ámbitos de competencia concurrente con otros organismos del Estado. Estos artículos recibieron, tal como se expresó, la modificación parcial de su tratamiento legislativo dado por la Cámara de Representantes, introduciendo cambios y ajustes de texto respecto al proyecto original; nosotros entendemos que en algunos casos lo mejoraron. En ese orden la nueva formulación dada al proyecto busca establecer un necesario y deseable equilibrio entre las heterogéneas tareas accesorias asignadas a las Fuerzas Armadas y sus propias capacidades, tratando de no sobrecargarlas en detrimento de su misión fundamental, así como tratando de evitar entrar en directa colisión con competencias concurrentes de otros organismos públicos.

En cuanto a la complementariedad de las Fuerzas Armadas con otros organismos del Estado la norma proyectada establece que aquellas en el marco de sus competencias y en forma conjunta con otros órganos del Estado podrán efectuar la acciones que les encomiende el Poder Ejecutivo en áreas que por su especialidad, conveniencia y relevancia fueran de interés público. Por otra parte, el Poder Legislativo podrá autorizar la participación de las Fuerzas Armadas en el desarrollo de actividades de carácter productivo, industrial, comercial o de servicios que contribuyan a los fines del desarrollo de la defensa nacional.

Finalmente, se prevé que el Poder Ejecutivo, con carácter excepcional y por razones de interés general, pueda autorizar la realización de actividades que permitan atender las necesidades básicas del personal del Ministerio de Defensa Nacional, como es el caso de las cantinas militares, que prestan un muy importante servicio asistencial, de carácter social, en especial al personal más vulnerable de las Fuerzas Armadas, como es el personal subalterno.

Paso ahora al artículo 27 y siguientes, que refieren al estatuto del personal militar. Generalidades. Como oportunamente se dijo, la elaboración del estatuto del personal militar constituye un aspecto muy importante del proyecto, lo que tiene un claro fundamento en lo dispuesto por el artículo 59 de la Constitución de la república. En el citado estatuto se regulan en forma sistemática y ordenada todos los aspectos propios de la trayectoria del personal militar, desde el ingreso a la función pública hasta su baja o cese. Dentro de este estatuto se incluyen los requisitos relativos a las condiciones de ingreso; los derechos, obligaciones, prohibiciones e incompatibilidades; los sistemas de ascenso a través de concurso; el régimen disciplinario y aspectos generales relativos a los nuevos tribunales de ética y conducta militar. Es importante señalar que dicho estatuto, en cuanto a los principios fundamentales, proclama, reafirmando preceptos de superior jerarquía jurídica, y como surge incluso del derecho comparado el principio general de no discriminación en el ámbito de las Fuerzas Armadas, estableciendo el deber de actuar con el máximo respeto a la dignidad de las personas, conforme al principio de igualdad consagrado por la Constitución de la república y demás leyes vigentes, ordenando que se promuevan las medidas necesarias para propender a la aplicación real y efectiva del principio citado.

Otro concepto que, expresamente, se ha querido remarcar en la norma es la idea de que el personal militar ostenta, en su acepción amplia, el carácter de funcionario o servidor público, no para desconocer sus particularidades –que les separan de los funcionarios públicos civiles–, sino como una visión integradora que pretende suprimir las tantas veces injusta discriminación entre tales servidores públicos. Esto es algo que importa porque en los veinticinco años que llevo de funcionario público, me he encontrado con que los militares no quieren ser llamados funcionarios públicos. En el texto del proyecto de ley la expresión «funcionario público» se utiliza en el sentido de «servidor público». ¡Claro que son servidores públicos! Es importante que se plantee como una definición para salir de la lógica que, en lo personal, no comparto: todos somos servidores públicos y dentro de ellos, habrá buenos y malos, como sucede en todas las áreas de la actividad.

Con respecto a la naturaleza del personal se expresa lo siguiente. El personal del Ministerio de Defensa Nacional está conformado por personal militar y civil quienes, como ya expliqué, revisten la calidad de funcionario público. Si bien está condición no puede ser cuestionada, ha sido establecida por primera vez a texto expreso.

Es personal militar aquel que se rige por las normas inherentes al estado jurídico militar y, en especial, por lo previsto en la presente ley. El personal militar se divide en personal superior y en personal subalterno. Es personal civil aquel que se rige por las normas del estatuto del funcionario púbico y no tiene estatus jurídico militar. Su designación y cese se regularán por las disposiciones generales que rigen para los funcionarios públicos de la Administración central.

A continuación, me referiré a la estructura escalafonaria. Se establecen normas que regulan la estructura escalafonaria del personal de las Fuerzas Armadas, así como los grados militares tanto del personal superior como del personal subalterno, fijándose de manera más ordenada y mucho más simplificada, que, en el régimen actual, los diversos cuerpos o subescalafones, sin que dicha calificación impida razonablemente la aplicación de criterios que faciliten regladamente la transversalidad del personal de un cuerpo al otro.

El personal militar se divide en dos categorías: personal superior y personal subalterno. El personal superior, a su vez, comprende los siguientes cuerpos: cuerpo de comando, cuerpo de apoyo y complemento y cuerpo de servicios generales. Se establecen normas flexibles que permiten, bajo específicas condiciones expresadas en el articulado, la transversalidad entre los cuerpos. Cada fuerza

establecerá en su ley orgánica la integración de cada uno de esos cuerpos. En cuanto a la estructura de grados militares, la norma mantiene las actuales jerarquías y grados con la terminología tradicional que le es propia a cada fuerza.

En materia de ascenso y plan de carrera también se propende fuertemente a la mayor profesionalización del personal militar a partir de principios tales como el ascenso exclusivamente por vacante real, eliminando las promociones por fuera del cuadro de oficiales que provoca una notoria deformación en la pirámide de cargos. Se consagra el principio fundamental del concurso como mecanismo por excelencia para la promoción de la carrera militar, de forma tal de establecer criterios objetivos y cristalinos para la regla del ascenso. Es de destacar que la figura del concurso, tal como está considerada en el proyecto de ley, no representa una mera prueba o examen escrito, sino que comprende una serie de elementos que, en su conjunto, ofrecen mayores garantías al personal como la prueba en sí y la antigüedad calificada, que emana del propio legajo personal.

Naturalmente que el plan de carrera militar debe ser impostergablemente revisado y actualizado a la realidad presente, lo que implica establecer nuevos parámetros que, entre otros aspectos, adecúen razonablemente los tiempos de su permanencia en la actividad. Esto, como es sabido, también ha sido objeto de reciente regulación en cuanto a la normativa especial relativa a la seguridad social militar, que notoriamente extendió el período de servicio activo y, por consiguiente, postergó el muchas veces prematuro pase a retiro de militares aún en la plenitud de sus aptitudes castrenses.

El imprescindible alargamiento de la permanencia en actividad del personal militar, sumado a los criterios antes referidos relativos a los ascensos exclusivamente por vacante real y mediante el sistema de concurso, genera la necesidad de prever mecanismos prácticos que impidan el estancamiento en la promoción de oficiales, teniendo en cuenta que la carrera militar debe, por razón de la propia naturaleza de la actividad castrense, permitir una adecuada promoción a grados militares que guarden una cierta compatibilidad con la edad biológica del militar.

Para ello se han establecido plazos máximos de permanencia en los diversos grados, que no podrán ser inferiores al doble del tiempo mínimo para el ascenso al grado superior, con lo que se pretende generar un adecuado ritmo de recambio. A la par del establecimiento de tiempos máximos de permanencia en el grado, sin que su acaecimiento implique *per se* una causal de pase a situación de retiro, se crean nuevos institutos que permitan excepcionalmente mantener en actividad al personal que no haya podido acceder al ascenso y haya alcanzado el tiempo máximo de permanencia.

En efecto, se prevén dos nuevas situaciones funcionales para el personal superior que posea antigüedad en el grado para concursar y no pueda ascender, a las que voluntariamente podrá solicitar acceder en un plazo no menor a 120 días de alcanzar el tiempo máximo de permanencia en su grado. Una de ellas es el cambio de cuerpo. El Poder Ejecutivo, con el asesoramiento del comando respectivo, está facultado para otorgarlo si reúne los requisitos para ello, existe vacante real presupuestal en el cuerpo de destino y no lesiona derechos adquiridos por el personal que revista en el citado cuerpo. La otra es el cese en la previsión de carrera. El Poder Ejecutivo, con el asesoramiento del comando respectivo, está facultado para otorgarlo. El cese en la previsión de carrera implica que el oficial permanezca en actividad en el cuerpo al cual pertenece, ocupando una vacante real presupuestal, sin derecho a ascenso y por un tiempo máximo que se establecerá en las leyes orgánicas de cada fuerza o hasta que configure el pase a situación de retiro obligatorio.

Respecto a la fijación del número de oficiales generales y oficiales superiores, resulta también un aspecto trascendente y que debe destacarse, el vinculado con la dimensión numérica de las Fuerzas Armadas. En ese orden, y como es notorio, corresponde expresar que el proyecto, en la actual formulación que está a consideración de la Cámara de Senadores, fue realizado por la Cámara Baja en lo que tiene que ver con fijar el número de oficiales generales y oficiales superiores de cada una de las fuerzas y de acuerdo a lo siguiente: 12 oficiales generales del Ejército, 7 oficiales generales de la Armada y 6 oficiales generales de la Fuerza Aérea, incluyendo las vacantes correspondientes al grado que deban ostentar los comandantes en jefe. Se establece que el cargo de contralmirante, previsto en el artículo 98 de la Ley n.º 19149, de octubre de 2013, será ocupado por un capitán de navío proveniente de los Cuerpos de Prefectura o de Ingenieros de Mecánica y Electricidad de la Armada. Este tema ya había sido sancionado por ley en el año 2013.

Por otro lado, se fijan en 130 los efectivos y oficiales superiores del Ejército, en 76 los de la Armada y en 45 los de la Fuerza Aérea.

Se prevé que las leyes orgánicas de cada una de las fuerzas deberán adecuar sus respectivos cuadros de oficiales a fin de establecer una estructura piramidal, de conformidad con la cantidad de oficiales generales y superiores fijadas precedentemente, teniendo asimismo en cuenta las misiones y tareas asignadas por el presente proyecto.

De conformidad con los mismos criterios orgánicos, se deberá establecer el número de efectivos del personal subalterno. Ello implica la necesaria racionalización del cuadro de oficiales, comenzando dicho proceso que deberán proseguir las futuras leyes orgánicas, a partir de los grados que están en la cúspide de la organización militar. Se trata de una reducción significativa, que deberá realizarse en forma gradual y sin afectación de las misiones fundamentales encomendadas. Esto se estima que resulta conteste con la realidad y la necesidad del país, sin dejar por ello de lado la creciente demanda que, por razones de interés general, desde el Estado y el sistema político, se ha venido formulando a las propias Fuerzas Armadas. Corresponde señalar en este punto que el ajuste en el número de oficiales realizado respecto al Ejército Nacional estuvo precedido de informes técnicos solicitados tanto al Esmade como a los propios comandos generales respectivos; en ellos se tuvo a la vista el detalle de la evolución histórica. Se sabe que hubo una modificación en la Cámara de Representantes por la que se colocó un oficial general menos que en el proyecto original y, aproximadamente, 16 oficiales superiores.

Por otra parte, y como no podía ser de otra manera, también se ha realizado el referido ajuste cuantitativo a la luz de las misiones, incluso de las que se proyecta asignar por la presente norma, habiéndose llegado a la conclusión de que la modificación propuesta que, precisamente por dicho criterio –me refiero a ver las misiones en términos generales y a futuro las que puedan ser presentadas–, no previó en esta instancia incluir a la Armada Nacional y a la Fuerza Aérea en lo que tiene que ver con las reducciones. Esto no deberá suponer, necesariamente, un efecto negativo en lo que respecta a la eficiencia de nuestras Fuerzas Armadas, en la medida en que tales cambios se habrán de instrumentar de manera gradual y progresiva.

Por otro lado, se incluye una tabla que muestra la evolución del número de oficiales por cada una de las fuerzas y se puede apreciar cómo fueron variando en cada uno de los procesos, desde 1941 hasta las normas del año 2013, en los respectivos cuerpos.

Como comentario final quiero decir que la actual normativa que deriva del Decreto n.º 14157, de 1974, así como sus modificativas introducidas durante el período de facto, vinieron de alguna manera a cristalizar jurídicamente y de forma indefinida en el tiempo una situación que, en puridad, era de excepción en cuanto a la sobredimensión de las Fuerzas Armadas, derivada de los conflictos internos propios del proceso histórico que nuestro país atravesó a principios de los años setenta del siglo pasado.

En suma, en cuanto a los aspectos que hemos comentado y sin perjuicio de las competencias de la Asamblea y General y del Poder Legislativo para fijar las Fuerzas Armadas necesarias –numeral 8 del artículo 85 de la Constitución– se estima, independientemente de esa potestad, que el proyecto en los términos en que recibe la media sanción, a nuestro criterio está en condiciones de ser definitivamente aprobado.

Con respecto a la estructura escalafonaria del personal subalterno, que comprende los cuerpos de Combatientes, Administración y Técnico Especialista, se regula su escala jerárquica y la del personal superior, así como lo relativo al ingreso a las Fuerzas Armadas. En este sentido, el ingreso se producirá por alguna de las siguientes modalidades: como alumno de las escuelas de formación de oficiales, como egresado de los cursos de formación de oficiales de apoyo, complemento y servicios generales, como contratado en calidad de personal subalterno y como reservista, a partir de su incorporación, de acuerdo con lo establecido en la ley especial correspondiente. Asimismo, se establecen los requisitos generales y particulares para ingresar a las Fuerzas Armadas y, en este punto, merece destacar que en lo que respecta al personal subalterno y a instancias de una modificación introducida por la Cámara de Representantes, se fija como exigencia tener aprobada la educación media básica completa. A efectos de no generar un impacto negativo, la norma establece que igual se podrá admitir el ingreso de personal subalterno con educación primaria completa. En este último caso deberá cumplirse el requisito de la educación media básica completa en un plazo no mayor a ocho años, a partir del ingreso, constituyendo su incumplimiento la causal de no renovación del contrato de servicio militar. Esta innovación está orientada a incentivar y motivar la continuación de los estudios del personal subalterno que se incorpora a las Fuerzas Armadas con esas condiciones. Este aspecto se enmarca en una concepción global del Estado sobre política de educación.

Por otra parte, se establece que los alumnos de la escuela de formación de oficiales ingresarán de acuerdo con lo establecido en las leyes y demás normas vigentes. El Poder Ejecutivo, con el asesoramiento de las fuerzas y en el marco de las leyes aplicables, determinará anualmente los cupos para el ingreso a las escuelas de formación de oficiales. Las fuerzas promoverán el ingreso de personal subalterno a las escuelas de formación de oficiales.

El ingreso de personal subalterno se regula y otorga de acuerdo con lo dispuesto en las leyes de las respectivas fuerzas, acorde a las vacantes presupuestales existentes. Los postulantes serán seleccionados a través de un procedimiento que contemple los principios de transparencia, igualdad, equidad, eficiencia y buena administración.

Se establece, además, que el personal subalterno suscribirá un contrato de servicio militar con una vigencia inicial de un año y renovable por períodos mínimos de un año y máximos de dos años. Por resolución fundada se podrá establecer, de forma excepcional, un plazo de vigencia del contrato inicial inferior o superior al establecido anteriormente.

El personal subalterno en la jerarquía de suboficial suscribirá al ingreso en dicha jerarquía el contrato de servicio militar, que tendrá vigencia indeterminada mientras mantenga los extremos que determine la reglamentación.

Se introduce una norma relativamente novedosa y que se entiende de justicia, según la cual una vez transcurridos diez años ininterrumpidos desde el ingreso como personal subalterno, el contrato de servicio militar se renovará automáticamente. En este caso, el personal subalterno solo podrá ser cesado y dado de baja en las condiciones y causales establecidas expresamente para la baja militar en el presente proyecto.

Debe tenerse en cuenta que, hasta el momento, el personal subalterno estaba expuesto a la no renovación de su contrato durante toda su carrera militar, encontrándose en una notoria situación de inestabilidad laboral e inseguridad jurídica.

En cuanto a la regulación de las situaciones de revista militar, cabe expresar lo siguiente.

La revista militar es la posición jurídico administrativa del militar, que puede ser: en actividad o en situación de retiro. Esta última se regula por leyes especiales. La situación de actividad comprende: el servicio efectivo, el servicio disponible, el servicio no disponible y el cese en la proyección de carrera.

Respecto a los derechos, se establecen como derechos inherentes al estado jurídico militar los siguientes: la propiedad del título y del grado; el uso del uniforme; el percibir retribuciones pecuniarias conforme al presupuesto; el uso de los bienes por razones de destino, cargo o comisión vinculada al ejercicio de su función; la tenencia y porte de armas de conformidad con lo dispuesto en la normativa especial vigente en la materia y sujeta a la reglamentación; el acceso a la seguridad social militar incluyendo, entre otros beneficios, retiros y pensiones, sanidad, servicio fúnebre, asistencia y tutela social; el ejercicio de las atribuciones del grado o del cargo; el solicitar la baja en las condiciones establecidas por las leyes y reglamentos y el ser objeto de consideración y respeto por el uniforme y por las símbolos propios de su investidura.

En lo que refiere a las retribuciones salariales, el personal militar en situación de actividad, en servicio efectivo o en servicio disponible, percibirá como retribución las asignaciones básicas propias del grado correspondiente, así como los beneficios sociales establecidos por las leyes especiales. A tales efectos, se consideran parte integrante de sus asignaciones las retribuciones del grado, las remuneraciones correspondientes a la antigüedad tanto en el grado como en las fuerzas, la compensación y otros ingresos inherentes al desempeño de una función especial –una función, una especialidad o un cargo– y toda otra retribución establecida por las leyes presupuestales.

En cuanto a la licencia, se establece la regulación de licencia común y licencias especiales, dando uniformidad, en cuanto pueda corresponder, con el régimen general.

Es muy importante destacar que estos derechos no estaban totalmente consagrados en una norma legal en favor del personal militar, aunque sí estaban recogidos en normas reglamentarias. Por tanto, se propone elevar al rango legal –con las garantías que ello conlleva– el alcance de este derecho fundamental de todo funcionario.

Se establecen las siguientes licencias: licencias especiales por enfermedad; por estudio; por maternidad –regulación especial en caso de sanción disciplinaria a embarazada o en período de lactancia–; por lactancia; por paternidad; por adopción; por donación de sangre, órganos y tejidos; para la realización de exámenes genitomamarios o antígeno prostático específico, ecografía o examen urológico; por duelo; por matrimonio o por unión libre reconocida judicialmente; por retiro; por violencia doméstica; por custodia de urnas electorales; y se establece también la licencia sin goce de sueldo.

Respecto a las obligaciones, previsiones e incompatibilidades –ya estamos en el artículo 86–, como contrapartida del elenco de derechos también se estatuyen las obligaciones inherentes al estado jurídico militar de acuerdo con lo siguiente: el deber de obediencia, respeto y subordinación al superior en toda circunstancia de tiempo y lugar; el desempeño del destino, cargo o comisión conforme a su grado; la permanencia a la orden y dedicación integral conforme a las necesidades del servicio, pudiendo en tiempos de paz realizar otras actividades ajenas a la función que sean compatibles y no afecten las obligaciones que impone el servicio; la dedicación exclusiva en caso de movilización y en tiempo de guerra; el mantenimiento permanente de las aptitudes necesarias para el ejercicio de la función; la sujeción a la jurisdicción penal militar y al régimen disciplinario previsto en la presente ley –ahora la sujeción será a la jurisdicción de los tribunales de ética y conducta militar–; el deber del secreto profesional militar que no podrá invocarse cuando la información solicitada se refiera a violación de derechos humanos o sea relevante para investigar, prevenir o evitar violaciones de los mismos; la abstención de toda actividad política, excepto el sufragio; el ejercer las facultades y atribuciones del mando; y el presentar informes consustanciados sobre el cumplimiento de las misiones oficiales o comisiones de servicio.

Por otra parte, se establece que, sin perjuicio de las prohibiciones o incompatibilidades establecidas por otras leyes y la Constitución de la república, el militar en actividad, entre otras, no puede: realizar manifestaciones que atenten contra el respeto a los poderes del Estado, sus autoridades o formulen críticas sobre la organización y la estructura de la institución, la gestión y las políticas adoptadas; desempeñar funciones bajo los efectos del consumo de sustancias psicotrópicas o estupefacientes; consumir sustancias ilícitas; realizar en los lugares de trabajo toda actividad ajena a la función; disponer o utilizar información secreta, confidencial o reservada con fines distintos a la de su función; utilizar o facilitar el uso, sin previa autorización, de documentos, informes y otros datos salvo que el ordenamiento jurídico lo permita; brindar asesoramiento o integrar empresas como titular en materia de seguridad o defensa en forma particular y fuera del ámbito de cumplimento de sus funciones militares; utilizar personal a su cargo o los bienes de la Administración para su beneficio propio o de terceros. Se establece a texto expreso que el personal militar superior y subalterno está excluido del régimen general de pases en comisión previsto para los funcionarios públicos, no resultándole de aplicación dicho instituto evitando, de esta forma, toda duda jurídica respecto de la aplicación de estos mecanismos de movilidad de recursos humanos.

El valor de la disciplina militar, su tutela y límites es un capítulo, en mi opinión, muy importante porque tiene que ver con el régimen disciplinario en sí. El proyecto intenta ser particularmente cuidadoso y equilibrado teniendo en todo momento en cuenta la especial naturaleza de la actividad castrense, siendo un pilar básico de esa organización el principio de la disciplina y su correlato en la obediencia, constituyendo la potestad disciplinaria una necesaria expresión del poder de mando que forzosamente debe existir en el ámbito militar. El reconocimiento de la disciplina como concepto fundamental de la organización militar no significa que el mismo, si bien esencial, tenga el carácter de absoluto y que no deba tener limitaciones derivadas del estado de derecho. A partir de esa concepción equilibrada y justa se han establecido los diversos principios y criterios jurídicos que deben guiar al ejercicio de la potestad disciplinaria militar.

Con respecto al elenco de medidas disciplinarias que se establecen en el proyecto merece destacarse que se incluye como novedad, respecto del sistema actualmente vigente, la posibilidad de la baja militar tanto del personal subalterno como del superior, como sanción ante la comisión de faltas muy graves a través de un procedimiento administrativo de carácter garantista para el sancionado.

En cuanto a la potestad disciplinaria militar decimos que la disciplina militar se entiende como la relación entre el derecho de mandar y el deber de obedecer; es un principio general de conducta en el ámbito de las Fuerzas Armadas. La subordinación como corolario de la disciplina implica el deber de obediencia al superior en toda circunstancia de acuerdo con las leyes y demás normas vigentes. Todo militar debe ajustar su conducta al cumplimiento de la Constitución y demás leyes vigentes, así como a la observancia de los reglamentos militares, el respeto a las órdenes de sus superiores, la subordinación al régimen jerárquico y el cumplimiento de todas las obligaciones que se derivan del estado militar.

Es muy importante destacar que ningún militar está obligado a cumplir órdenes manifiestamente contrarias a la Constitución y a las leyes vigentes o que impliquen la flagrante violación del derecho internacional humanitario o ilegítima limitación de derechos humanos fundamentales. El cumplimiento de tales ilegítimas órdenes no quedará sujeto al instituto de la obediencia debida. La potestad disciplinaria es irrenunciable; constatada una falta debe sancionarse inmediatamente o disponer la instrucción del procedimiento disciplinario.

Los principios sobre los cuales se ejerce el carácter castrense de la potestad disciplinaria son principios esenciales militares de índole jurídica. El ejercicio de la facultad disciplinaria es inherente al orden militar y constituye un acto de servicio. La sanción debe ajustarse siempre a la finalidad perseguida, que es reafirmar la disciplina. Las faltas deben sancionarse en toda circunstancia de tiempo y lugar; el superior a quien le corresponde sancionar una falta debe proceder con rectitud y justicia; siempre que el hecho punible no conste evidente, seguirá las investigaciones hasta su comprobación. Las faltas contra la disciplina se sancionarán, ya sea que hayan sido consumadas o frustradas.

En cuanto al principio general de derecho en materia punitiva, además de aquellos criterios militares, también son de aplicación los siguientes principios generales de derechos propios del ámbito disciplinario y punitivo: la proporcionalidad o adecuación, la culpabilidad, la presunción de inocencia y el debido proceso. Con relación a este último –al debido proceso–, en caso de que por la naturaleza de los hechos o la entidad de la sanción deba promoverse un procedimiento disciplinario, corresponderá conferir al interesado la oportunidad de presentar sus descargos y articular su defensa en forma previa a la eventual sanción, tal como está dispuesto en el artículo 66 de la Constitución de la república. En todos los demás casos se sancionará inmediatamente, sin perjuicio del derecho al ejercicio de defensa en instancias ulteriores. Remarco esto porque estaba en cuestión –se oyeron rumores al respecto– la potestad de sancionarlo. Aclaro que eso no está en cuestión y ni el ministro compartiría que lo estuviera; en el marco de la disciplina necesaria dentro del estamento militar ha quedado normada la manera sobre la cual se procederá y, por lo expuesto, queda claro que sancionar es un deber frente a la constatación de las faltas.

Otro principio del *non bis in ídem* respecto al sumario administrativo reza que las sanciones disciplinarias de privación de grado, de pase a situación de no disponible y de bajas se impondrán previa realización de un sumario administrativo, estando el mando facultado a disponer las medidas de carácter cautelar que entienda pertinentes. Asimismo, en el caso de oficiales para cuyo ascenso se hubiera requerido venia –nos estamos refiriendo a oficiales superiores y oficiales generales–, corresponderá proceder en los términos previstos por el numeral 10 del artículo 168 de la Constitución de la república.

Todos estos principios, aplicables en forma armónica, establecen un sistema normativo equilibrado y razonable que intenta cuidadosamente tutelar tanto el trascendente valor de la disciplina militar y su correlato de la obediencia como los derechos fundamentales individuales de los sujetos contra quienes recae dicho poder disciplinario, que no puede ser desatendido en forma absoluta. Con ello se pretende superar problemas jurídicos que, en no menor número de veces, se han presentado bajo la actual legislación en el ámbito jurisdiccional. Tal es el caso de impugnaciones legales por sanciones disciplinarias –en su carácter de actos administrativos– o aun de bajas militares con serios vicios, tanto de forma como de fondo, que han llevado a la declaración de la invalidez de dichas bajas, produciendo graves daños, tanto a los afectados como a la propia administración.

Con respecto a los tribunales de ética y conducta militar, hay una importante innovación del proyecto, que fuera introducida durante el tratamiento legislativo a la iniciativa enviada por el Poder Ejecutivo. La visión del proyecto de ley original, si bien mantenía la tradición de los llamados tribunales de honor, era plenamente coincidente en la idea central de introducir una transformación del instituto y cambiar los inconvenientes términos de la actual legislación.

Por cierto que el tema de la ética profesional y del honor militar no resulta ser una cuestión indiferente para la institución castrense. La importancia que tiene el ejercicio del mando con el deber casi irrestricto de subordinación y cumplimiento de las órdenes impartidas, al punto –incluso– de ponerse en riesgo la propia vida del militar subordinado, deja en evidencia que los valores éticos, que en definitiva son atributos esenciales del mando y que legitiman y justifican su ejercicio, deben ser objeto de una ponderada regulación por parte del mando superior. Sin embargo, resulta necesario hacer una revisión muy profunda de los aspectos axiológicos sustantivos, recreando un nuevo código de ética profesional. También se deberán reformular los órganos y su funcionamiento por parte de quienes se habrá de confiar la delicada tarea de enjuiciar a los oficiales por razones morales.

Con esa idea es que el proyecto de ley –merced de las importantes modificaciones introducidas en la instancia parlamentaria– ha resuelto la supresión de los tribunales de honor, sin perjuicio de los procedimientos que ya estuvieran en curso en el momento de la entrada en vigencia de la presente ley. En este último caso, mantendrán plena vigencia las normas que regulan la sustanciación y resolución de dichas causas hasta que terminen.

En sustitución de los órganos que se busca derogar, se crean los tribunales de ética y conducta militar, que tendrán por exclusivo cometido juzgar la conducta desde el punto de vista ético moral de los oficiales en actividad o retiro, velando por el alto concepto del que deben gozar las Fuerzas Armadas. Se prevé que dichos tribunales se conformarán por grado y sus integrantes serán de carácter electivo. Como principio general de gran importancia –puesto que representa un cambio en la actual concepción de los tribunales de honor– se proclama que queda excluido del ámbito de la competencia del nuevo tribunal de ética y conducta militar todo lo relativo al ejercicio de la potestad disciplinaria y sus consecuencias, lo que es de exclusiva potestad del mando y no del citado tribunal.

Como otro principio fundamental para estos nuevos tribunales de ética y conducta militar, se establece a texto expreso que no podrán, como sucede bajo el amparo de la normativa vigente, desconocer las resultancias de hecho y calificación jurídica que deriven de sentencias pasadas en autoridad de cosa juzgada. En tal caso, solo podrán valorar las implicancias ético morales que puedan derivarse de ellas.

A su vez, se fija un plazo para la emisión de los fallos, que es de 180 días. El fallo deberá emitirse en base a la prueba recabada y a la condición moral fundada que sobre ella se formen sus integrantes. El Poder Ejecutivo podrá homologar el fallo del tribunal correspondiente y determinar en su caso sus consecuencias, de acuerdo con lo previsto en la reglamentación. En forma previa a la homologación del fallo, el Poder Ejecutivo revisará y, en caso de concluir que se ha verificado un apartamiento procedimental o de fondo en su actuación, queda facultado a disponer que un tribunal de alzada, integrado por militares en actividad o retiro, revise dicho fallo de acuerdo con lo que se establece en la reglamentación.

Otra importante modificación que no se encontraba en el proyecto original remitido por el Poder Ejecutivo, es la atinente a la inclusión dentro del elenco de penas principales y accesorias, tanto del Código Penal como del Código Penal Militar, del pase a situación de reforma transitoria o permanente a personal militar superior. De aprobarse el proyecto de ley, dicha pena eventualmente podrá ser dispuesta por el órgano jurisdiccional actuante en una causa penal ordinaria o militar siempre que se den los requisitos que prevén los artículos del proyecto en estudio. Además de la referida potestad judicial para imponer al personal superior la mencionada pena, para el caso de oficiales en situación de retiro cuya conducta hubiera sido objeto de reprobación moral por parte de los tribunales de ética y de conducta militar, el Poder Ejecutivo –autónomamente– también podrá disponer fundadamente en todos los casos de falta muy grave, el citado pase a situación de reforma.

Finalmente, el proyecto mandata para que en el plazo de 180 días a contar de su promulgación se reglamente este nuevo título, debiéndose establecer en dicha reglamentación, entre otros aspectos, el código de ética y conducta militar, así como la clasificación, integración y procedimientos de los tribunales respectivos.

En cuanto a la baja o desinvestidura del estado militar, para todo el personal militar sus causales son la baja voluntaria, la deserción, la baja como sanción disciplinaría en vía administrativa o jurisdiccional, la inhabilitación, el retiro militar y el fallecimiento; y para el personal subalterno se agrega la baja de recisión y la no renovación del contrato de servicio.

Respecto de la baja como sanción disciplinaria, el proyecto prevé aspectos novedosos que mejoran mucho el actual panorama jurídico. En tal sentido, se prevé que el Poder Ejecutivo pueda determinar la baja en el personal militar como sanción disciplinaria sin que ello constituya causal de retiro obligatorio en casos de faltas muy graves, así como en el caso de configurarse la ineptitud, omisión o delito del militar, de conformidad a lo siguiente.

Se entiende por ineptitud la carencia de idoneidad, la incapacidad personal o inhabilitación profesional; sin perjuicio de ello, se configurará ineptitud de pleno derecho cuando el militar obtenga calificaciones deficientes en dos períodos consecutivos o tres alternados durante el transcurso de su carrera, no siendo en ese caso necesaria la instrucción de un sumario.

Se entiende por omisión a los efectos de la baja el incumplimiento muy grave de las obligaciones funcionales. Asimismo, y en tanto no constituyan otra causal específica de cese o extinción de la relación funcional, el personal militar incurrirá en ineptitud u omisión según corresponda cuando acumule diez inasistencias injustificadas en un año militar, no siendo necesaria en tal caso la instrucción de sumario.

Respecto al delito, en todos los casos de sometimiento a la justicia penal de un militar o de condena ejecutoriada que no implique de pleno derecho la pérdida del estado militar, el Poder Ejecutivo apreciará la circunstancia y situación del mismo a efectos de determinar la baja militar.

Se trata de aspectos que no solo sistematizan la normativa sobre la desinvestidura militar por baja, sino que además prevén, tanto para oficiales como para subalternos, las reglas clásicas y comunes para la destitución de todos los funcionarios públicos en los casos de ineptitud de cualquier tipo –incluyendo la moral–, omisión o delito.

En lo que tiene que ver con las disposiciones finales y el período de transición de aplicación de la ley, se establecen aspectos programáticos para el dictado de las leyes orgánicas de la fuerza y se prevé un plazo de dos años para que el Poder Ejecutivo promueva los proyectos de ley respectivos. En cuanto a la instrumentación progresiva de la reducción de oficiales generales y superiores, el proyecto establece que se deberá planificar su progresiva implementación sin afectar la capacidad operativa, estableciendo plazos de tres años.

Las leyes orgánicas deberán estructurar el nuevo cuadro de efectivos de conformidad con los criterios de esta ley orgánica sobre la base del principio de organización piramidal.

Se fija un período de transición al establecer que aquellos oficiales que, conforme a la legislación vigente, hubieran adquirido el derecho al ascenso en un plazo de tres años desde la vigencia de la nueva norma, podrán ser igualmente promovidos conforme a la normativa que se deroga.

Se establecen criterios derogatorios tácitos y también expresos respecto de la legislación previamente existente, dando reglas claras para la futura interpretación.

A efectos de no producir ningún vacío normativo, en tanto se aprueba la futura reforma legislativa, el proyecto transitoriamente mantiene la vigencia parcial del Decreto-Ley n.º 14157. Tal es el caso de las normas sobre movilización. No obstante ello, igualmente se propone derogar desde ya y a texto expreso los artículos vigentes que contemplan órganos tales como el Estado Mayor Conjunto o la Junta de Comandantes en Jefe, así como las normas que directa o indirectamente aluden o toman su inspiración en la desterrada doctrina de la seguridad nacional.

Aclaro que este informe, que pretende ser un análisis desglosado del articulado, fue preparado por funcionarios del Ministerio de Defensa Nacional y asesores del ministro, aunque lo comparto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tengo algunas preguntas para hacer de marco general.

Creo que lo que más choca es la diferencia de criterios con respecto al debate amplio y participativo que se dio en el caso la Ley Marco de Defensa Nacional.

SEÑOR MINISTRO.- Debo decir que soy pedante para algunas cosas, pero con respecto a esa ley, articulé la discusión, vine como ministro a cada una de las Cámaras y trabajé para levantar el veto que había interpuesto el presidente Vázquez. Así que trabajé en todos los ámbitos.

SEÑOR PRESIDENTE.- Como bien ha expresado el señor ministro, la ley de defensa tuvo un amplio debate –en el que participaron los partidos políticos y organizaciones sociales, como militares en actividad, que usted autorizó a participar–, por lo que quisiera saber por qué se utilizó un criterio tan amplio con respecto a esa ley y en esta uno absolutamente restrictivo y de un solo partido, porque el Gobierno discutió internamente con el Frente Amplio y no aplicó el criterio que sí se utilizó en el caso de la Ley Marco de Defensa Nacional, sabiendo que este tipo de leyes son muy particulares: atraviesan períodos de Gobierno, son de carácter institucional y, por lo tanto, requieren de un amplio sustento político. La ley de defensa –independientemente de la opinión que cada uno tenga– tuvo, sin duda, un

amplio proceso que incluso llegó a que se aprobara por unanimidad, aunque en la discusión particular haya habido alguna discusión menor. Además, en el caso de la ley de defensa hubo dos vetos, uno de ellos del presidente Vázquez –en el primer Gobierno–, que fue levantado por unanimidad por el Parlamento. Así que, si habrá sido participativo el debate, pues –reitero–, los distintos partidos políticos tuvieron participación. Sin embargo, respecto a este proyecto de Ley Orgánica Militar se ha visto reflejada únicamente la voluntad del gobierno del Frente Amplio.

Entonces, por qué para esta ley, que tiene el mismo requisito institucional, la misma continuidad o estabilidad institucional, no se aplicó el criterio con que se trabajó en el caso de la Ley Marco de Defensa Nacional, cuando en su artículo 3.º hace referencia a que estas políticas deben ser políticas públicas de amplia base.

SEÑOR MINISTRO.- En realidad, soy el menos indicado en responder esta última pregunta, en la medida en que quien les habla ni el subsecretario estábamos en funciones en el momento en que este proyecto de ley fue enviado al Parlamento. De todas maneras, tuve que recomponer gran parte de la historia para la elaboración de esta ley. Es cierto que no llevó el mismo proceso que tuvo la Ley Marco de Defensa Nacional, pero no es menos cierto que este proyecto de ley ingresó al Parlamento el año pasado –a la comisión de la Cámara de Representantes porque así lo dispuso la presidencia de la Asamblea General– y a lo largo del proceso solo dos señores diputados aportaron iniciativas. Me refiero concretamente a los señores diputados Novales y Facello. Quiere decir que en aquel proceso determiné que se creara un grupo de trabajo interpartidario, pero no sé por qué en este caso no se hizo, incluso, antes de que el proyecto de ley fuera enviado al Senado. Tampoco sé por qué no se creó un grupo de trabajo, tal como se hizo con otros proyectos de ley, como el bicameral para el tratamiento del sistema de inteligencia.

Sí puedo decir que comparto la necesidad de que haya normas que den estabilidad, pero en defensa de lo actuado me interesa señalar que, en relación con este proyecto de ley que ingresó ahora al Senado, hubo celeridad después de que asumimos. A partir del 1.º de abril tuvimos varios intercambios con nuestra propia bancada y no registramos nada más que el interés de dos legisladores –supongo que trasmitían la posición de su partido, pero no sé cómo se expresaba– que hicieron sus planteos en la comisión.

Tengo entendido que las anteriores autoridades habían comparecido a la Comisión de Defensa Nacional de la Cámara de Representantes y nosotros lo hicimos cuando asumimos, para intercambiar sobre las propuestas que en ese momento habían sido presentadas.

Como comprenderá, señor presidente, no puedo agregar muchos más al respecto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Los procesos son diferentes, porque, en el caso de la ley marco de defensa, el debate se inició antes de que el texto estuviera redactado. Es sustantivamente distinto. Recuerdo que se trató de un proceso que comenzó en el salón azul de la intendencia de Montevideo en el que estuve presente, y la participación política fue antes de la redacción. Cuando se elaboró el proyecto de ley, ya contenía los acuerdos políticos básicos que iban a venir al parlamento. En este caso, este proyecto de ley entró ya redactado en el mes de noviembre del año pasado, por lo que, entonces, podemos decir que expresaba la voluntad única de un partido. Después fue modificado dentro del partido.

Quiere decir que había un proyecto de ley amplio y otro de carácter único y restrictivo.

SEÑOR MINISTRO.- El debate en el caso de la ley marco de defensa, el que en realidad tuve la responsabilidad de llevar adelante como subsecretario, terminó dando tres tipos de materiales. Uno, que tenía que ver con la ley marco –porque así lo quisimos–, que fue compartido en la etapa previa del debate. Durante seis meses, todos los jueves, hubo actividades en el Instituto Militar de Estudios Superiores para discutir sobre estos temas. A su vez, también se obtuvo material sobre las leyes orgánicas. Incluso se elaboró un libro, que está editado y refiere a ese tema. Quiere decir que hay un antecedente de acumulación de información que fue previo y que considero que demoró en el tiempo. La secuencia era: ley marco de defensa, ley orgánica y ley de inteligencia –estos eran los tres capítulos que la fuerza política que hoy está en el gobierno tenía planteado– y se dilató en el tiempo el tema de la ley orgánica. El insumo que se obtuvo, se produjo en el debate del año 2006, que también contuvo las leyes orgánicas. En todo caso lo que faltó es que podía haber habido una instancia previa que rescatara algunos materiales y no solo de una de las partes, la del Poder Ejecutivo, sino que también faltó intencionalidad –que sobró en el período anterior– de convocar a los señores ministro y subsecretario –a los anteriores o a nosotros – a concurrir a intercambiar ideas. En el caso de ley marco

de defensa, prácticamente, actuamos como miembros de las comisiones porque concurrimos durante varios períodos a las sesiones de las Cámaras de Senadores y de Representantes. Por lo tanto, creo que no se valoró la importancia de contar con intercambios en el tratamiento del marco legal de la Ley Orgánica Militar por parte de otros actores a nivel político–parlamentario, por decirlo de alguna manera.

SEÑOR PRESIDENTE.- Señor ministro: no estoy de acuerdo con lo último, porque lo reclamé durante años mientras fueron ministros el señor Rosadilla y el doctor Menéndez. Le estoy hablando que lo hice desde el año 2011. Si el señor ministro busca en Google, va a encontrar mis intervenciones en la cámara y en comisiones reclamando el cumplimiento tanto de la Ley Orgánica Militar como de las leyes orgánicas de cada fuerza.

La otra consulta de tono general que deseo realizar es cuál es la opinión de los comandantes sobre este proyecto de ley aprobado, es decir, el que contiene modificaciones en la estructura de las Fuerzas Armadas, en los servicios para el personal subalterno, en definitiva, en lo que es la orgánica propia de las Fuerzas Armadas. Me consta que fueron consultados, lo que –como bien aclaró el señor ministro– no quiere decir que hayan aceptado las propuestas. Es redundante pedirle algo cuando ya conocemos su opinión contraria a ello, pero sí podemos preguntarle cuál es la opinión que tienen los comandantes de las Fuerzas Armadas con respecto a lo que aprobó la Cámara de Representantes, en los temas que son esenciales.

SEÑOR MINISTRO.- En realidad, cuando analizamos el proyecto, también nos encontramos con la oposición de los comandantes.

Diría que uno de los puntos que podría calificar como espina irritante fue el del poder disciplinario. Inclusive nos trasmitieron apreciaciones como la siguiente: ¡Ojo que el poder disciplinario tal como está va a desarticular todo lo que es la disciplina militar! Aclaro que a mí no me ha temblado el pulso con respecto al poder disciplinario. Es un poder necesario, pero que, en términos generales, no tiene control, aunque yo lo he aplicado. He puesto sanciones; en esta etapa lo he hecho menos, pero en la etapa anterior llegué a aplicar sanciones que no hubiera puesto ningún juez penal. Ante la eventualidad de acoso de naturaleza sexual por parte de un oficial superior en el ejército, nadie hubiera puesto sesenta días de arresto a rigor, y yo lo hice. Sancioné a un mayor doce años después de que había cometido la falta, por aquello de que uno puede sancionar dentro de los sesenta días después de que se entera de la falta. O sea que el poder es muy grande. He tratado de explicarlo. Cuando hay un cambio, este genera miedos. Yo defiendo el poder sancionatorio, porque creo en la efectividad de la disciplina para el cumplimiento de la misión fundamental. Pero recibimos bastantes críticas con respecto a esto.

¿Qué estamos haciendo ahora? Vamos a organizar un intercambio con el Centro de Altos Estudios Nacionales; se lo hemos pedido a su director. Como vamos a tener que modificar gran parte de las cuestiones que están contenidas en el Reglamento General de Disciplina, queremos intercambiar para ver, desde el punto de vista del decreto reglamentario, cómo se dan las garantías para que el marco legal sea compatible con el reglamento. Con respecto a eso también hubo diferencias.

También hubo diferencias con el ejército, sobre todo en cuanto a la cantidad de oficiales generales y de oficiales superiores. Nosotros planteamos –fue lo que defendimos cuando vinimos– que fueran 13 y 146, pero el ejército quería 14 y 155. Es decir que en eso hubo modificaciones.

En otros temas hemos recibido de los comandantes una posición no necesariamente coincidente entre ellos. Por ejemplo, en cuanto a los tribunales de honor, algunos nos dijeron que los elimináramos, que no tenían ningún problema, pero otros oficiales y comandantes nos decían que no. Finalmente, frente a la desaparición de los tribunales de honor, el ministro actual propuso una fórmula que fue la que se terminó adoptando, porque yo creo que tiene que haber tribunales de conducta y de ética militar por especificidades que ya expliqué en la intervención.

Entonces, en términos generales, diría que hay un *aggiornamiento* del marco normativo de 1974. Los militares necesitan claridad en la consigna y garantías desde el punto de vista de los aspectos organizacionales y de los aspectos doctrinarios. Creo que esa discusión se dio por estas cuestiones. Sé que en la etapa preparatoria hubo discusiones que no fueron fáciles, que hubo más niveles de choque conceptual con respecto a esto –aquí están presentes algunos de los que participaron de eso–, pero el señor senador García está preguntando qué planteos recibimos nosotros de los comandantes. No sé si me faltó mencionar algún otro punto en el que hayamos recibido planteos negativos; después podríamos analizar punto a punto. El ingreso como personal militar es a la edad de

18 años, pero el problema es que la escuela de formación, la escuela de músicos y la Escuela Técnica de Aeronáutica forman técnicos académicos más que estrictamente militares, por lo que en la reglamentación están por fuera de lo que sería la fuerza bélica de comando. Estas son las apreciaciones que nos han hecho. No tenemos inconveniente en corregir la reglamentación.

También nos han planteado que por la vía administrativa del poder disciplinario deberían quedar expresos en la ley los mecanismos recursivos a interponer. Si bien es cierto que aquí se establece la vía recursiva, seguramente después lo solucionaremos por la vía reglamentaria.

Se plantearon modificaciones porque había mayores exigencias sobre el tema del reclutamiento del personal militar para que fuera solo con educación media básica. En ese sentido, flexibilizamos el ingreso con educación primaria completa y llevarla hasta los ocho años. Nos plantearon que no se podía terminar de sustanciar ese período para que el soldado completara esos años. Acá se habla de ocho años, pero, en mi opinión, una vez que este proyecto se haya puesto en marcha va a requerir algunos ajustes.

SEÑOR BERTERRECHE.- Además del planteo del señor ministro había cuestiones operativas que después se agregaron, como el ingreso a algunas escuelas técnicas con menos de 18 años y, con carácter excepcional en algunos artículos a nivel de servicios del ministerio, algunas de las cosas que se quiere formalizar para generar un sistema que no esté en negro sino regularizado.

En general, y por las opiniones que hemos intercambiado tanto con los comandantes en jefe –que no siempre tienen la misma posición– como con los oficiales generales, existe una visión un poco crítica del tema de la parte sancionatoria. Para eso se creó ese espacio de intercambio en el Centro de Altos Estudios Nacionales –Calen–, que creo puede ser interesante en la futura reglamentación de la ley.

SEÑOR PLANCHÓN.- Tuvimos la suerte de compartir las mesas temáticas de debate de defensa nacional y quiero hacer un *racconto* de lo que tiene que ver con la formación, para compartir algunas visiones de las fuerzas y de las comisiones que integraron los comandos en todo este proceso.

En el 2007, en una de las mesas temáticas, trabajamos sobre las leyes orgánicas y la formación militar. En tantos años también nos tocó crear la Dirección de Formación Militar en el ministerio y se logró un muy buen acuerdo nacional cuando se votó la Ley de Educación Policial y Militar, en la que participaron varios legisladores del Partido Nacional. Nombro este acuerdo porque creo que son importantes algunos aspectos incluidos en este proyecto de ley, modificaciones y detalles que pueden ser mejorables. Por ejemplo, si bien primero se formó una comisión que trabajó en el Estado Mayor de la Defensa integrada con oficiales que mandaron los comandos, se hizo un insumo y después se formó una segunda comisión en el Ministerio de Defensa, también los comandos dispusieron que algunos oficiales trabajaran en determinadas áreas. De ahí surgieron devoluciones sobre procesos de transformación de los textos, lo cual es importante tener en cuenta. Uno de ellos, tiene que ver con la formación militar. Lo que dijo el subsecretario y el señor ministro está definido en la Ley de Educación Policial y Militar, en el capítulo, «De la Educación Militar» –aprobada, por una mayoría muy buena en este Parlamento, el 20 de enero de 2014– y, dentro del Sistema de Educación Militar, están incluidos algunos institutos que no son exclusivamente de formación militar, por ejemplo, el Liceo Militar que, a su vez, este Gobierno amplió en Tacuarembó, donde pasó a dar instrucción premilitar.

Digo esto, porque un artículo dice que la tarea de las Fuerzas Armadas es dar instrucción militar y no incluye la formación premilitar. Es bueno alertar esto, porque esta ley que fue aprobada refiere a la complementariedad del Sistema Nacional de Educación Pública y dice: «El Sistema Nacional de Educación Pública y el Sistema de Educación Militar deberán complementar sus infraestructuras, sus capacidades técnicas y sus recursos humanos, a fin de brindar educación general, formación, capacitación técnica e instrucción, en el marco de acuerdos interinstitucionales»; o sea, hemos trabajado en un marco mucho más amplio. Los sistemas de enseñanza y de educación militar del Ministerio de Defensa Nacional tienen muchas áreas: el área técnica, la premilitar que acompaña al nivel secundario en el Liceo Militar, el bachillerato naval y hemos promovido, junto con la UTU, el bachillerato tecnológico aeronáutico. La idea es no ser tan restrictivos. En el trabajo realizado en las dos comisiones hemos ido y venido con redacciones distintas, por tanto, queríamos alertar sobre eso.

Como en algunos institutos ingresan menores de edad, es importante tener en cuenta que se han reformado los reglamentos para atar el plan de carrera del personal subalterno, al nivel educativo. Esto significa que se acompaña a la carrera militar el ingreso del soldado y con el liceo extraedad que

funciona en la Escuela de Armas y Servicios del Ejército se promociona las clases, los sargentos y los suboficiales, para que terminen el liceo. Así, logramos tener en los liceos extraedad hasta 6.º año. Señalo esto porque se ha hablado de cinco u ocho años; incluso, hubo una redacción que sugería atar al plan de carrera al personal subalterno. A veces se dan condiciones que consideramos que no justifican dar de baja a un sargento o a un cabo por no llegar a tener aprobado tercer año de liceo, sin tomar en consideración que nuestro personal, muchas veces, para hacer alguna diferencia económica o por lo menos construir su propia casa, realiza una o dos misiones de paz, circunstancia que no puede ser una causal de baja tan rígida como una falta gravísima. Estos son los insumos que hemos tenido y que en lo personal comparto.

Simplemente, quería poner en conocimiento estas situaciones para que se tenga en cuenta que desde los comandos y sus equipos hemos trabajado juntos. Además, hemos trabajando junto con el señor senador y hemos llegado a un acuerdo en la Ley de Educación Policial y Militar.

SEÑOR PRESIDENTE.- Aprovecho el planteo del profesor Planchón, para decir que hay un tema que me preocupa particularmente. Me refiero al artículo 21 literal e) que fue una modificación realizada en la Cámara de Diputados, que pone como tarea el llevar a cabo la instrucción militar autorizada por las normas vigentes. Notoriamente, la formación militar no es la misma que la premilitar, y al no estar incluida en el texto, la autorización o la facultad de realizar formación premilitar –como señalaba el profesor Planchón– se puede dar una interpretación que lleve a inhabilitar a los liceos militares.

Creo que hay que tener conciencia de que si esta redacción actual no es la voluntad del Poder Ejecutivo, habría que modificarla para incluir la formación premilitar. De lo contrario, hay una interpretación a texto expreso –no requiere un análisis– donde no está habilitada la formación premilitar que es lo habitual. Cerquita de acá, a diez minutos hay un liceo militar y un poco más lejos está el de Tacuarembó –su anexo–, y brindan formación curricular y todo lo que hace a la formación premilitar, la disciplina, las habilidades propias de la carrera. Quiero advertir que si esa es la voluntad expresa del Poder Ejecutivo tenemos que modificar este literal. De lo contrario, corremos peligro de que se abra la puerta para que los liceos militares desaparezcan. El diferencial que tienen los liceos como el número 17 o el 26, justamente es la formación premilitar y no los programas de geografía, de matemáticas o de historia.

Acuerdo con lo que dice el profesor Planchón, pero para ser coherente con lo que se plantea y conservar los liceos militares, habría que modificar todo esto porque si no, corren peligro.

Continúo con las preguntas. Quiero decir que comparto lo que señaló el señor ministro con respecto al proyecto de ley que tiene media sanción en la Cámara de Representantes. Lo que se aprobó allí contradice lo que dijo el señor ministro y yo comparto su opinión. Las fuerzas armadas le brindan servicios a su personal. El señor ministro mencionó las cantinas que tienen más de cien años. Pero el proyecto de ley que cuenta con media sanción le da carácter de excepcional y creo que es un golpe fortísimo desde el punto de vista económico al personal subalterno. Todos sabemos que las cantinas militares asisten con alimentos, medicamentos, atención médica, materiales de construcción, ropa, etcétera; y tienen precios que son muy baratos con respecto al comercio. Son precios adecuados a la pobreza del personal militar. En la Cámara de Representantes se incluyó el calificativo «excepcionalidad» es decir que estas cosas tendrán carácter excepcional y todos sabemos que lo excepcional no es permanente. Estoy de acuerdo con el señor ministro en el sentido de que son tareas muy importantes. Por lo tanto, si se mantiene la redacción que se incluyó en la otra cámara sobre la excepcionalidad de habilitar a estas tareas, corremos el riesgo de poner en peligro todo el servicio de asistencia económica para el personal subalterno, con alimentos, medicamentos, etcétera.

SEÑOR MINISTRO.- Lo excepcional no es transitorio o permanente. Algo puede ser excepcional de forma permanente. Para este ministro es excepcional la necesidad de tener cantinas militares. Quizá mañana venga otro ministro que no considere así y las borrará, pero no tenga ninguna duda de para mí son excepcionales porque sé que función social cumplen y, por lo tanto, para este ministro van a ser excepcionales y permanentes. Claro que mi permanencia es hasta el 28 de febrero del año que viene, salvo que el señor Presidente de la república decida sacarme antes. En mi caso particular, señor presidente, tengo una larga historia con las cantinas militares y nosotros estamos haciendo un esfuerzo importante para regular su situación. Nos ponemos estrictos con respecto a la accesibilidad a las cantinas militares. En una enorme cantidad de fuerzas armadas del mundo e incluso en el mundo desarrollado, el personal militar accede a servicios que más que cantinas son moles militares como he visto en otros lugares. Pierda cuidado, señor presidente, que estoy dispuesto a justificar esta excepcionalidad.

SEÑOR SUBSECRETARIO.- Correctamente el presidente de la comisión decía que tienen más de cien años las cantinas militares. Y aún con la palabra «excepcionalidad», esta es la primera vez que se les da alguna posibilidad de estructurarlas. Es decir que no desaparecieron cuando no había ningún tipo de reglamentación, ningún tipo de estructuración; de hecho, hoy no tienen absolutamente nada. Aun hoy en este proyecto con el término «excepcionalidad» están mucho más resguardadas que una vez aprobado ese proyecto de ley.

SEÑOR PRESIDENTE.- El ministro es un legislador de muchos años. Ustedes comprenderán que no es de buena técnica legislativa que la interpretación de una ley dependa de la vigencia del ministro. Las leyes tienen que ser de contenido claro. Creo que es de buena técnica legislativa que si el ministro y la oposición coinciden en que estén vigentes, entonces saquemos el vocablo «excepcionalidad» pues no tiene ningún sentido. No puede ser que la ley dependa del ministro que la interprete. Eso es una mala técnica legislativa. La ley tiene que, indubitablemente, desprender el concepto. El Poder Ejecutivo y la oposición coincidimos en que es necesario porque es un instituto de más de cien años que ayuda al personal subalterno. Pero si la interpretación depende de la vigencia del ministro Bayardi en el cargo, vamos a resolverlo ahora que estamos en pleno trámite legislativo.

SEÑOR MINISTRO.- No estoy en el Parlamento. Acá se ha dicho que no se puede aprobar una ley de estas características en el último año de Gobierno. Aclaro que la ley marco de defensa a la que usted hace referencia se aprobó en el último mes de Gobierno que fue cuando levantamos el veto. ¿A qué me refería con que este proyecto de ley entró el año pasado? Entiendo por la historia que seguí, no por mi vivencia, que en realidad hubo poco espacio para negociar en términos generales. ¿Qué problema tenemos ahora? Que el Gobierno quiere que haya ley este año. Eso está claro y si el Gobierno quiere que haya ley este año y hay voluntad política de hacer cualquier cambio, creo que ninguno se hará si no es sobre la base del compromiso político de que la ley se votará este año. O sea que para que haya ley se presupone la existencia de un proceso de discusión entre los señores legisladores y también de la bancada de Gobierno. En cumplimiento de la voluntad existente del Gobierno en cuanto a que haya ley este año y se pueda habilitar esa discusión, podrá haber temas que queden abiertos. Si no, creo que está cerrado con el texto que hay. Yo lo que hice fue trasmitir mi interpretación respecto a una preocupación que comparto: la necesidad de la permanencia de las cantinas militares. Esa es mi interpretación. No me voy a meter en la tarea que tienen que discutir los señores legisladores. Nosotros vamos a estar a la orden de la comisión las veces que sea necesario, con la voluntad expresada de que compartimos la necesidad de que sí o sí haya ley en el correr del presente período legislativo.

SEÑOR LIOTTI.- Señor presidente: simplemente quería agregar algo a lo que correctamente decía el señor subsecretario: hasta el día de la fecha las cantinas militares no tienen absolutamente ninguna tutela, ni protección legal ni justificación normada. No tienen razón de existir desde el punto de vista legal. Lo que hace esta ley es, justamente, darle esa garantía, y al titular de «excepcional» no se está planteando que excepcionalmente cantinas militares puedan existir, sino que justamente la excepción es cantinas militares respecto a otra entidad o elenco de tareas y servicios que podrían no ser las que se pretenden que existan para las Fuerzas Armadas.

Como los señores senadores saben, así como los privados pueden hacer todo lo que la ley no les prohíba, los públicos pueden hacer solo lo que la ley les permita. En este caso, no había norma que permitiera a las Fuerzas Armadas tener un servicio como el de cantinas militares. Lo que se hace acá es regular lo excepcional –reitero, no refiere a que funcionen un año sí y otro no–, es decir, el servicio de cantinas militares.

SEÑOR PRESIDENTE.- Con respecto a la intervención del señor ministro, considero que el sentido cambia. Tanto usted como yo reconocemos que las cantinas militares son un peligro, pero existe una voluntad política de aprobarlas.

SEÑOR MINISTRO.- De cualquier cambio que haya tiene que existir un respaldo.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si bien la voluntad es aprobarlas, sabemos que está mal porque no hay ninguna técnica legislativa que establezca: «aprobémoslas porque yo lo interpreto así». Hay una voluntad superior al peligro inherente que es aprobar la ley. Aun sabiendo que es una mala técnica legislativa, no se quiere realizar modificaciones.

(Dialogados).

–Reitero que hay una voluntad política superior de aprobarla sabiendo que lo que está en la ley puede significar un riesgo para aquellas actividades que benefician al personal subalterno. Esto representa una voluntad política, una decisión mayoritaria del Frente Amplio, que no comparto, pero la realidad es esta.

Lo único que quiero saber –no tiene sentido seguir analizando este proyecto de ley porque, tal como lo expresó el señor ministro, será aprobado de cualquier manera, aun sabiendo que tiene elementos que no son positivos– es cuál es el razonamiento del Poder Ejecutivo con respecto a habilitar el ingreso de ciudadanos legales a las Fuerzas Armadas. Es una modificación importante porque la habilitación no existía. Las Fuerzas Armadas están integradas por ciudadanos naturales y se habilita el ingreso de ciudadanos extranjeros con ciudadanía legal y con ciertos requisitos en cuanto al tiempo. Quisiera conocer el razonamiento del Poder Ejecutivo, aunque sé que no vamos a poder modificar el proyecto de ley.

SEÑOR MARTÍNEZ HUELMO.- Una serie de cuestionamientos al señor ministro me llevan a intervenir. El vocablo a que se está aludiendo, a nuestro modo de ver, no pone en riesgo a las cantinas militares. Quiero reafirmar –aquí se encuentra presente personal militar– que lo que intenta hacer la bancada de gobierno del Frente Amplio, en virtud de que aquí no hay una normativa que las regule, es tener una visión ratificatoria, que no solo es apoyada ampliamente por nuestra bancada, sino que es necesaria por obvias razones. Estas cantinas, precisamente, se formulan en apoyatura de un innumerable núcleo de servidores del Ministerio de Defensa Nacional que necesitan, debido a sus acotados ingresos –como dijo el señor subsecretario– de la existencia de estas cantinas, que ya tienen más de un siglo de vigencia. Estamos en la línea interpretativa de que esta palabra es necesaria. Más allá de que oportunamente el señor ministro no se encontraba ocupando su cargo –todos sabemos que su llegada al ministerio fue muy particular–, nos consta que sus compañeros en la Cámara de Representantes trabajaron en el sentido de darle otro volumen a las cantinas. Este será un tema para discutir en sala, pero nosotros ya queremos perfilar nuestra opinión, que es, en definitiva, la de la bancada mayoritaria.

SEÑOR MINISTRO.- De la música militar, la única que me gusta es la Diana de Palleja que, más allá de que posee un ritmo interesante, a mi juico tuvo un problema. Durante un tiempo me resultaba infame que una música de este tipo se haya dado en el contexto de nuestra participación militar en la Guerra de la Triple Alianza contra Paraguay. Es decir que por un lado me gustaba la música y, por otro, rechazaba al personaje.

León de Palleja era un soldado español, que en realidad se llamaba Pons y Ojeda, y en determinado momento le pusieron precio a su cabeza, por lo que huyó y se vino al Río de la Plata. Se instaló, se dedicó al comercio y cuando llamaron a las tropas de Montevideo, se alistó y demostró, para cualquiera que lo veía, que tenía una enorme capacidad desde el punto de vista militar, por lo que ascendió rápidamente al grado de coronel. Me reivindiqué después con León de Palleja porque, hablando mal y pronto, era un milico bien disciplinado, pero cuando lo convocan a la Guerra del Paraguay, eleva una carta al ministro de guerra diciendo que él entendía que no se debía participar. Por eso, insisto, me revindiqué con León de Palleja, a pesar de que él después va a morir en Boquerón del Sauce y sus soldados le van a hacer honores militares en pleno combate.

Habría que revisar –estaba hablando de esto ahora con el profesor Planchón– si no hemos tenido más antecedentes en la historia de ciudadanos no naturales que, una vez que adquirieron la ciudadanía legal, en función de los méritos que se exigen para ello, debían tener prohibido ingresar a las Fuerzas Armadas. En mi opinión, una vez que a alguien se le da la ciudadanía legal, se lo transforma en ciudadano de pleno derecho. Y seguramente muchos de los que están en esa situación decidan hacer de Uruguay una patria alternativa. De manera que no me parece que hubiera que haberles quitado ese derecho, cuando sí tienen constitucionalmente otros.

SEÑOR PRESIDENTE.- Supongo que esta modificación no debe ser por de Palleja.

SEÑOR MINISTRO.- No, lo mencionaba porque no se invalidó en otros momentos y ya estábamos constituidos institucionalmente, ni estuvo limitado constitucionalmente, a pesar de que se podía haberlo hecho en la Constitución de 1830, cuando estaban todos mezclados.

SEÑOR PRESIDENTE.- La pregunta era por qué se planteaba esta modificación con respecto a la ciudadanía legal, cuál era el razonamiento. No me imaginé que era por algo que ocurrió en 1863. Se trata de una modificación sustantiva; entonces, quería saber cuál era el razonamiento que llevaba a aplicarla.

Agradecemos al señor ministro, al señor subsecretario, al profesor Planchón y a la delegación que los acompaña por su comparecencia a esta comisión.

Se levanta la sesión.

(Son las 16:14).